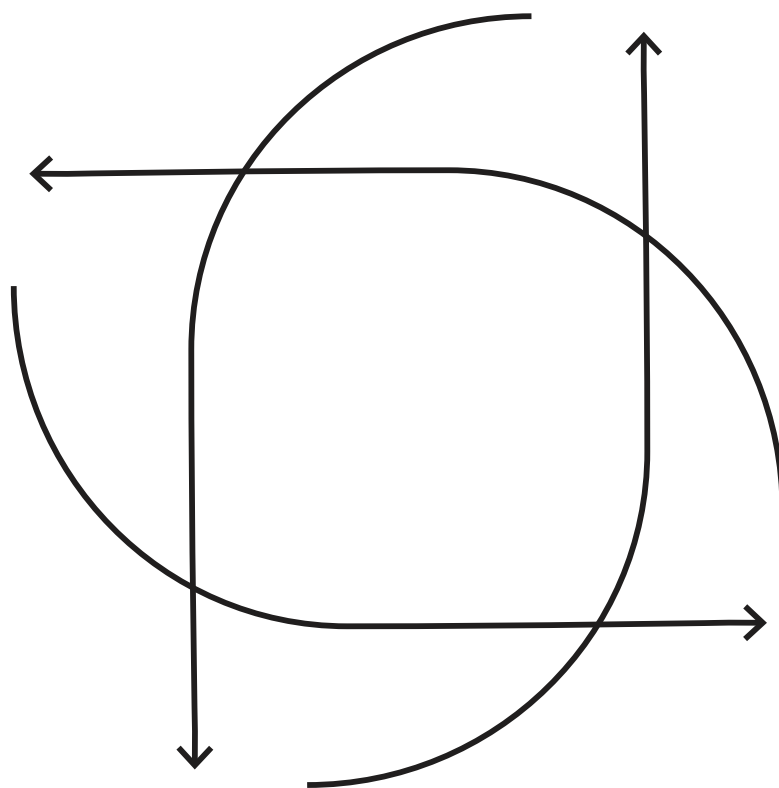


# VORSCHLAG 1



# Demokratische Rechte auf Nicht-Staatsbürger ausweiten

WALTER LEIMGRUBER

Spricht man mit Auslandschweizerinnen und -schweizern, bekommt man in der Regel dezidierte Meinungen zur Schweiz zu hören. Manche sind schon seit vielen Jahren ausgewandert, andere erst seit kurzem, manche besuchen das Land regelmässig und unterhalten intensive Kontakte, andere beobachten es eher aus der Ferne und mit Hilfe verschiedener Medien. Aber kaum jemanden lässt sein Herkunftsland kalt. Die Meinungen dazu sind vielfältig, sehr häufig differenziert. Meist werden die gleichen positiven Punkte herausgestrichen: die Stabilität und Zuverlässigkeit, die demokratischen Rechte, die gute und nicht ruinös teure Ausbildung. Und in fast ebenso vielen Fällen kommen ähnliche Kritikpunkte: Das Land sei zu sehr auf sich selber fokussiert, nehme die Chancen in einer sich wandelnden Welt zu wenig wahr, sehe die Möglichkeiten nicht, die sich gerade auch dank der weltweiten Community von Schweizerinnen und Schweizern bieten. Mehr Mut, mehr Offenheit, wünschen sich viele Auslandschweizerinnen und -schweizer von ihrem Herkunftsland. Das sind einige erste Resultate von zwei Forschungsprojekten zur Auswanderung aus der Schweiz, die am Seminar für Kulturwissenschaft und Europäische Ethnologie der Universität Basel durchgeführt werden und die unter anderem Interviews mit rund 150 Auswanderinnen und Auswanderern in zehn Staaten beinhalten.

Über 760000 Personen, das sind mehr als zehn Prozent aller Schweizerinnen und Schweizer, leben im Ausland. Nicht alle sind selber emigriert, viele Famili-

## VORSCHLAG 1

en leben seit Generationen nicht mehr in der Schweiz. Seit Anfang der 1990er-Jahre verlassen jährlich 70000 bis 110000 Personen das Land, davon sind knapp ein Drittel Schweizer Staatsangehörige. Deren Wanderungssaldo ist seit vielen Jahren negativ, das heisst es wandern mehr Schweizer Bürgerinnen und Bürger aus als ein.<sup>1</sup> Diese Auswanderung findet politisch und medial praktisch keine Beachtung. Migration ist zwar ein Dauerthema, aber nur in die eine Richtung; Auswanderer scheinen nicht zu interessieren. Natürlich gibt es aber doch die eine oder andere Aktivität: Die Politik verbessert die Beteiligungsmöglichkeiten für Auslandschweizer, indem sie elektronische Abstimmungen fördert, gelegentlich beschäftigt sich das Parlament mit der freiwilligen AHV oder einem anderen Problem, ab und zu hält ein Bundesrat eine Ansprache an einer Versammlung der Auslandschweizer-Organisation (ASO) und lobt die Verbundenheit der Ausgewanderten mit der Schweiz. Aber verglichen mit der Aufmerksamkeit für die Einwanderung ist Auswanderung kein Thema.

Dabei sind die Verbindungen zwischen den beiden vielfältig: Wer aus der Schweiz auswandert, öffnet Raum für Einwandernde, und wer von hier weggeht, ist anderswo ein Einwanderer, also ähnlichen Rahmenbedingungen ausgesetzt wie die Immigrantinnen und Immigranten, die in die Schweiz kommen. Ein Blick auf die Auswandernden dürfte daher auch in Bezug auf die Einwandernden aufschlussreich sein. Und beide Gruppen gehören zum Phänomen der Globalisierung, die durch eine zunehmende Mobilität von Gütern, Finanzen, Ideen und eben auch Menschen gekennzeichnet ist. Was passiert mit der Politik, wenn immer mehr Menschen mobil werden und nicht mehr dort leben, wo sie geboren sind oder wo sie ihre Staatsbürgerschaft besitzen? Und was bedeutet es für das politische System, das bisher auf den einzelnen Staat ausgerichtet war, sowie

speziell für die Demokratie als das zentrale politische Element unseres politischen Systems?

### CITOYENNETÉ

Die Auslandschweizerinnen und -schweizer sind oftmals Ausländer in den Ländern, in denen sie leben. Viele haben sich aber auch dort einbürgern lassen, besitzen zwei oder mehr Pässe. Die Gründe für die eine oder andere Entscheidung sind vielfältig, aber in aller Regel sehr pragmatisch. Ein zweiter Pass ist hilfreich, unterstützt meine Karriere, lässt mich am Leben am neuen Ort besser teilhaben, wird etwa gesagt. Der zweite Pass hat wenig Einfluss auf das Verhältnis zum Herkunftsland. Diesem verdankt man etwas, diesem bleibt man verbunden – und sei es nur als möglicher Rückzugsort, wenn sonst alles schief gehen sollte.

Ganz selbstverständlich nehmen die Auslandschweizerinnen und -schweizer aber auch am politischen und gesellschaftlichen Leben im neuen Land teil, die einen aktiver, die anderen weniger, wie das auch bei den Schweizern im eigenen Land der Fall ist. In den meisten Fällen erhalten sie das neue Bürgerrecht sehr viel schneller, als es Ausländer in der Schweiz tun, und sie finden das gerechtfertigt; nach einigen Jahren Leben vor Ort gehöre man dazu, argumentieren sie.

Die Auslandschweizerinnen und -schweizer sind ein gutes Beispiel dafür, welche Bedeutung politische Rechte für Migrantinnen und Migranten haben können. Man wandert ja nicht aus, um anderswo abseits zu stehen, sondern um sich dort ein neues Leben aufzubauen. Zu diesem Leben gehört eine gesellschaftliche Teilhabe, die aus vielen Facetten, auch einer politischen, besteht. Im Französischen gibt es einen schönen Ausdruck für diese Art von Teilhabe: «citoyenneté». Ein «citoyen» ist nicht einfach jemand, der zufällig und ohne sein Zutun Bürger eines Landes ist, sondern jemand, der sich kümmert. Die Gesellschaft und der Staat werden nach

## VORSCHLAG 1

dieser Sicht getragen von den «citoyens» und «citoyennes», die mit ihrer Haltung und ihrem Engagement die Gesellschaft und den Staat erst ausmachen. «Citoyenneté» ist eine Form der Partizipation, die nicht an einen besonderen legalen Status gebunden sein muss; vielmehr soll jeder und jede im Rahmen der Legalität das Spektrum der Rechte und Handlungsmöglichkeiten in Anspruch nehmen. Diese stark von der französischen Aufklärung geprägte Sicht ist in der Westschweiz stärker verankert als in der Deutschschweiz, die eher in der deutschen Tradition der kulturellen Zugehörigkeit steht.

Die Auslandschweizerinnen und -schweizer sind häufig «citoyens» und «citoyennes», und zwar von zwei Staaten. Sie kümmern sich nach wie vor um die Belange ihres Herkunftslandes – was Bundesräte in entsprechenden Feiern auch gerne positiv herausstreichen –, setzen sich aber auch für die Belange in ihrer neuen Heimat ein. Kann man sich in und für zwei Staaten und Gesellschaften engagieren? Man kann, wie viele Beispiele zeigen. Bei manchen Menschen ist gerade das Er-fahren dieser Vielfalt Ausgangspunkt einer intensiven Auseinandersetzung mit der Gesellschaft. Der «citoyen» und die «citoyenne», die um die Möglichkeiten der Welt wissen, wissen auch, wie sehr es auf jeden einzelnen ankommt.

Sehen wir uns einmal die Entwicklungen dieser Vielfalt hierzulande mit ein paar Fakten an:

- Der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer nimmt zu, gegenwärtig liegt er bei einem Viertel der Bevölkerung.
- Die Verflechtung auf allen Ebenen – Wirtschaft, Technik, Kultur, Kommunikation – ist enorm. Konzernchefs wie auch Arbeitskräfte werden global rekrutiert und eingesetzt. Die Bindung der Wirtschaft an den Nationalstaat ist bisweilen kaum mehr vorhanden. Der Unterschied zum Zustand noch vor einer Generation, der von

einer engen Verflechtung dieser Ebenen geprägt war, ist enorm. Die globale Verflechtung führt offenbar zur Entflechtung der einzelnen gesellschaftlichen Ebenen.

– Bald die Hälfte der Eheschliessungen ist binational, bald sind in jedem zweiten Haushalt zwei oder mehr Pässe vorhanden.

Generell ist eine Transnationalisierung des Lebensstils festzustellen, eine Verbundenheit mit zwei und mehr Ländern, aus denen Teile der Familie stammen, mit denen man soziale oder wirtschaftliche Beziehungen pflegt, in denen man sich kulturell verankert fühlt. Die Menschen werden «multilokal» oder «ortspolygam», bauen sich soziale Netze auf, die sich über die Staaten hinweg aufspannen.<sup>2</sup> In der Regel dominiert daher auch ein pragmatisches Verhältnis zu Staatsbürgerschaften.

Doppelte Staatsbürgerschaften erfahren durch diese Entwicklung politisch zunehmend Anerkennung. Lange Zeit war der Widerstand dagegen heftig. Vor allem Auswanderungsländer fördern aber inzwischen die doppelte Staatsbürgerschaft, weil sie befürchten, sonst die Verbindung zu ihren ausgewanderten Bürgerinnen und Bürgern zu verlieren. Immer intensiver pflegen sie die Beziehungen zu ihren Auswanderern, gründen sogar eigene Ministerien. In diversen Ländern sind Ausland-Staatsangehörige mit eigenen Sitzen in den Parlamenten vertreten. Man spricht von einer «extraterritorialen Staatsbürgerschaft». Wäre auch das Umgekehrte denkbar? Sitze für Ausländer im Parlament der Einwanderungsstaaten auf der Basis einer allgemeinen «citoyenneté»?

Globalisierung, Interdependenz und Transnationalisierung vervielfältigen also die staatlichen Zugehörigkeiten. Entsprechend müssen wir die politischen Rechte neu denken, nicht mehr bloss national ausgerichtet, sondern vernetzt: Die Menschen, die hier leben, sind immer häufiger auch Bürger oder Beteiligte anderer staatlicher Systeme, während viele Menschen



## VORSCHLAG 1

mit Schweizer Pass nicht hier leben und ebenfalls Teil anderer Einheiten sind. Diese verschiedenen Systeme wirken aufeinander ein. Wenn ein Auswanderungsstaat mit viel Aufwand versucht, seine ausgewanderten Bürger an sich zu binden und ihnen Beteiligung, Schutz, auch Zugehörigkeit anbietet, wir hingegen nichts dergleichen tun: Wohin wendet sich die betroffene Person, von wem fühlt sie sich ernst genommen, identitätsmäßig bestätigt? Wir beteiligen uns zunehmend an einer Art internationalem Schaulaufen, einem Schaulaufen, von dem wir annehmen können, dass wir gute Startbedingungen haben, da unser politisches System, davon sind wir überzeugt, attraktiv ist. Aber dies zu sagen, genügt nicht mehr: Wir müssen die Menschen abholen, um sie in dieses angeblich attraktive System zu integrieren.

In der Westschweiz sieht man diese Zusammenhänge deutlicher. Es ist deshalb kein Zufall, dass Westschweizer Kantone das Stimm- und Wahlrecht für Ausländer auf lokaler und einzelne sogar auf kantonaler Ebene verankert haben. Doch es geht nicht nur um das Stimm- und Wahlrecht. Ein «citoyen» ist nicht einfach eine Person, die zur Urne geht. Sie kümmert sich auf vielfältige Art und Weise um ihr Umfeld und ihre Mitwelt. Ihr politisches und gesellschaftliches Engagement fällt nicht einfach vom Himmel. Es wird ausgelöst durch Erfahrungen, angefangen bei den Diskussionen am familiären Esstisch über die staatspolitische Bildung in den Schulen bis hin zu ganz konkreten Ereignissen, die gerade bei jungen Menschen entscheidend dafür sind, ob sie sich beteiligen oder nicht. «Citoyens» müssen also geformt werden. Wir aber gehen davon aus, dass Ausländerinnen und Ausländer sich aus allen politischen Geschäften heraushalten, um sich nach zehn oder zwölf Jahren einbürgern zu lassen und ab diesem Zeitpunkt die Rolle des engagierten Bürgers zu spielen. Offensichtlich herrscht die Auffassung, das Engagement würde bei der Übergabe des roten Passes vom Himmel fal-

len wie die Gesetzestafeln bei Moses. Diese Vorstellung, dass man sich ein Jahrzehnt lang abstinert verhalten kann und soll, um danach voller Begeisterung politisch zu partizipieren, ist naiv. Das Engagement muss reifen wie ein Schweizer Käse. Aus einem Eunuchen wird kaum ein guter Liebhaber.

#### BREITE TEILHABE – BREITER NUTZEN

Daher ist es nötig, politische Teilhabe offener und breiter zu denken. «Citoyenneté» heisst das Programm der Eidgenössischen Migrationskommission (EKM),<sup>3</sup> mit dem in den letzten Jahren rund 60 Projekte unterstützt wurden, die darauf hinzielen, politische Beteiligungsmöglichkeiten auszuloten, zugänglich zu machen und möglichst breite Bevölkerungsschichten unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft in politische Prozesse einzubeziehen.

Die Gesellschaft bietet heute grundsätzlich viele Möglichkeiten der Partizipation: Man wird Mitglied in Vereinen, man arbeitet freiwillig in Institutionen, man tut mit in Schul- oder Gemeindekommissionen, in denen häufig keine Beschränkungen bezüglich nationaler Zugehörigkeit bestehen. All dies geschieht auch, doch in viel zu kleinem Ausmass. Die Gründe dafür sind das Unwissen der Einen und die Untätigkeit der Anderen: Viele, die in die Schweiz einwandern, kennen die Mechanismen der Gesellschaft zu wenig, weil es in ihren Herkunftsländern anders läuft. Die wesentliche Rolle von Vereinen etwa ist eine schweizerische Eigenheit, die vielerorts fehlt. Die demokratischen Mitsprache- und Mitgestaltungsrechte sind oft nicht markiert als offen für alle, sondern werden in der Wahrnehmung der Menschen automatisch mit der Staatszugehörigkeit verbunden.

Die Einheimischen ihrerseits tun wenig, um das Wissen um das Funktionieren dieser Gesellschaft zu vermitteln. Einerseits ist es ihnen so vertraut, dass sie gar



## VORSCHLAG 1

nicht realisieren, dass es anderen unvertraut ist, andererseits gehen sie von einer Hol-, nicht von einer Bringschuld aus: Sie sind der Ansicht, die anderen müssten sich halt informieren. Das ist aber im feinmaschigen Netz schweizerischer Assoziierungen gar nicht so einfach. Man braucht ein grosses Wissen, um herauszufinden, wo man mittun kann, welche Kommission neu bestellt wird. Hier wäre der erste Ansatzpunkt für die Herausbildung von «citoyenneté» auch der Zugewanderten: Es gilt, diesen unser System zu erklären und sie in unser politisches Netzwerk einzuführen, so wie wir damals am Mittagstisch, in der Schule, am Arbeitsort eingeführt worden sind.

«Warum sollen wir das alles tun, was bringt uns das?», lautet eine häufige Frage zu dieser Aufforderung. Der erste Grund für eine breite politische Partizipation ist ein ganz praktischer: Ohne dieses Einbinden möglichst vieler Bewohnerinnen und Bewohner wird das System Schaden nehmen. Wenn immer mehr Leute abseits stehen, wenn immer mehr Menschen sich nicht für die allgemeinen Belange interessieren und engagieren, ist ein politisches System, das derart föderalistisch, partizipativ und subsidiär wie das schweizerische aufgebaut ist, nicht mehr funktionsfähig. Wir brauchen die Köpfe und Ideen von möglichst vielen Bewohnerinnen und Bewohnern, um all die Aufgaben zwischen Vereinen, Institutionen, Schulen, Kommissionen, Gemeinderäten, kantonalen Interessensorganisationen und gesamtschweizerischen Verbänden bewältigen zu können. Schon heute klagen viele Gemeinden darüber, dass sie kaum noch Personen finden für ihre Ämter; Vereine und gemeinnützige Organisationen sehen sich mit Mitgliederschwund konfrontiert.

Hier gilt es aktiv zu werden: Gemeinden, Verbände, Kantone sollten alle Bewohnerinnen und Bewohner ohne Schweizer Pass ansprechen und sie über die Möglichkeiten der Partizipation in verschiedenen Gremien

informieren. Sie sollten Veranstaltungen organisieren, um die Interessierten in die Funktionsweise der Institutionen einzuführen, und sie sollten sie aktiv ermutigen, sich zu engagieren und sich für Ämter und Aufgaben zu bewerben.<sup>4</sup> Viele Menschen, die seit langem hier leben, sind mit der Funktionsweise von Gemeinden, Ämtern und Organisationen wenig vertraut, weil sie sie nie wirklich kennengelernt haben. Angebote, die staatsbürgerliches Wissen anschaulich und praxisnah vermitteln, könnten hier Abhilfe schaffen. Auch in den Schulen müsste der staatsbürgerliche Unterricht wieder eine grössere Rolle einnehmen.

Neben diesen eher pragmatischen Gründen für eine politische Einbindung der Migrantinnen und Migranten gibt es aber auch prinzipielle. Es stellt sich die Frage, ob ein politisches System, in dem grosse Teile der Bevölkerung von der Mitsprache ausgeschlossen sind, als Demokratie bezeichnet werden kann. Aktuell ist gut ein Viertel der Bevölkerung ohne politische Rechte. Gibt es eine Grenze, ab der eine Gesellschaft nicht mehr als demokratisch bezeichnet werden kann? Dazu liegen meines Wissens keine Arbeiten vor, die eine Zahl liefern würden. Aber demokratietheoretisch lässt sich kaum begründen, dass wesentlichen Teilen der Bevölkerung entsprechende Rechte vorbehalten werden. Demokratie basiert auf einer universalistischen Logik, nationalstaatliche Zugehörigkeit hingegen auf einer exkludierenden. Hier liegt ein wesentlicher Widerspruch nationalstaatlicher Demokratie, der sich mit der zunehmenden Mobilität immer grösserer Gruppen stärker akzentuiert.

Die demokratische Entwicklungsgeschichte der Schweiz ist in dieser Hinsicht aufschlussreich, denn sie ist geprägt vom langwierigen, aber doch erfolgreichen Einschluss immer weiterer Gruppen. Waren in einer frühen Phase nur Männer, die an einem Ort über Heimatrechte und über einen Mindestbesitz verfügten, mitspracheberechtigt, weitete sich dies mit der Zeit auf

## VORSCHLAG 1

alle erwachsenen Männer aus 1848 waren allerdings die nichtchristlichen Männer, das hiess damals praktisch ausschliesslich Männer jüdischen Glaubens, noch ausgeschlossen; sie wurden erst 1866 (auf Druck Frankreichs) als Bürger anerkannt. Es dauerte in der Schweiz dann überaus lange, bevor die weibliche Hälfte der Bevölkerung integriert wurde, wie wir wissen (es waren übrigens auch hier die Westschweizer Kantone, die als erste die Trendwende vollzogen).

Seit 1975, vier Jahre nach dem Frauenstimmrecht, dürfen auch Auslandschweizerinnen und -schweizer stimmen und wählen. Bis zur Briefwahl konnten das aber nur wenige wirklich nutzen. Der Bundesrat hatte sich lange gegen diese Möglichkeit gewehrt, weil er sonst auch Ausländern in der Schweiz gleiche Rechte hätte zugestehen müssen. Daher wurde die Briefwahl erst 1989 eingeführt. Seither können Ausländerinnen und Ausländer auch hierzulande an Wahlen ihrer Heimatländer teilnehmen, seit 1994 auch direkt in Botschaften und Konsulaten.

Schliesslich hat man auch die Altersgrenzen verschoben, um jüngeren Menschen die Partizipation zu ermöglichen: 1997 wurde das Stimm- und Wahlrechtsalter auf 18 Jahre gesenkt.

Ein weiteres Argument für ein ausgeweitetes Stimmrecht liegt in der Erfahrung, dass eine breit abgestützte Entscheidungsfindung eine Gesellschaft friktionsloser, im Idealfall harmonischer funktionieren lässt. Fehlende Partizipation von immer grösseren Gruppen wird die Demokratie mit der Zeit beeinträchtigen, weil diese Gruppen anfangen, ihre Interessen auf andere Art durchzusetzen und weil innerhalb des Systems Partikulärinteressen die Oberhand gewinnen. Im Extremfall entstehen Parallelgesellschaften, wie wir sie aus anderen Ländern bereits kennen, mit all ihren verheerenden Folgen. Politische Partizipation möglichst aller, die von Entscheiden betroffen sind, ist also kein Gna-

denakt für diejenigen, denen die Mitsprache gewährt wird – und sie war es auch 1975 nicht für die Frauen, wie im Wahlkampf vor der Abstimmung oft behauptet wurde. Vielmehr ist politische Partizipation möglichst aller von direktem Interesse für das Staatswesen und die Gesellschaft.

Übrigens ist es interessant, dass gegen die politische Partizipation von Ausländern häufig die gleichen Vorbehalte vorgebracht werden wie damals bei den Frauen. Widerspricht es auch dem Naturell der Ausländer, sich politisch zu betätigen, wie es damals von den Frauen behauptet wurde? Sind auch sie, wie damals die Frauen, so zufrieden mit dem Staat und der Gesellschaft, dass sie gar kein Interesse an einer Mitsprache haben? Sind sie einfach nur auf Arbeit und Verdienst, auf Freizeit und Konsum aus wie die Frauen damals angeblich auf Kinder, Küche und Kirche konzentriert waren? Ein weiteres häufig wiederkehrendes Argument besagt, die Zeit sei noch nicht reif dafür. Auch beim Frauenstimmrecht wurde immer wieder bemerkt, die Zeit sei noch nicht reif. Wann genau wäre sie bei den Frauen reif gewesen? Vermutlich etwa hundert Jahre vor der tatsächlichen Einführung.

#### WELCHE RECHTE FÜR WEN, WELCHE MITSPRACHE FÜR WEN?

Die bürgerlichen Rechte, die politischen Rechte und die sozialen Rechte bildeten seit dem Beginn des Sozialstaates die Trias der staatlichen Zugehörigkeit, erklärte Thomas H. Marshall in seinem berühmten, 1950 publizierten Essay.<sup>5</sup> Doch heute verlaufen die Trennlinien ganz anders: Die politischen Rechte gehören den Staatsbürgern. Die bürgerlichen Rechte, die immer mehr zu universell geschützten Menschenrechten geworden sind, gehören allen, egal, welchen Status sie in einem Land haben, denn Rede-, Versammlungs- und Meinungsfreiheit sind nicht an einen bestimmten le-

## VORSCHLAG 1

galen Status gebunden; viele grundlegende Rechte werden daher heute nicht mehr nur durch das Staatsbürgerrecht bestimmt, sondern auch durch Menschenrechtsvereinbarungen. Die sozialen Rechte wiederum gehören der Gruppe, die einen bestimmten, von der staatlichen Zugehörigkeit unabhängigen Aufenthaltsstatus besitzt. Wer über ein stabiles Aufenthaltsrecht verfügt, hat auf sozialer Ebene die gleichen Rechte wie ein Staatsbürger und ist im Hinblick auf AHV, Pensionskasse, Krankenkasse, Versicherungen, Arbeitslosenunterstützung, IV u. a. gleichgestellt. Alle diese Rechte waren ursprünglich geschaffen worden mit Blick auf die Staatsbürger, also auf eine klar abgrenzbare Gruppe. Heute aber gelten sie für viele weitere Menschen.

Es ist somit ein Zwischenstatus entstanden zwischen Staats- und Weltbürger, etwa «denizen»<sup>6</sup> oder Wohnbürger<sup>7</sup> genannt. Unter diesem Status wird ein automatischer Zugang zu sozialen Rechten auch für Nicht-Staatsbürger nach einer bestimmten Aufenthaltsdauer verstanden.<sup>8</sup> Gleichzeitig werden aber die entscheidenden Weichenstellungen gerade im Bereich der Sozialpolitik von den Staatsbürgerinnen und -bürgern getroffen, wesentliche Teile der Betroffenen also ausgeschlossen. Das kann politisch langfristig nicht funktionieren. Immer mehr Menschen nutzen die Sozialwerke eines Landes nur für eine begrenzte Zeit, immer weniger Menschen nehmen deren Leistungen ein Leben lang in Anspruch. Die Rechte, die wir heute als Bürger und Bewohner eines Staates auf den unterschiedlichsten Ebenen haben, können daher nicht mehr als Einheit gedacht werden. Wir betonen die staatsbürgerliche Ebene der Zugehörigkeit überaus stark, nehmen die globale Ebene der bürgerlichen Freiheiten als selbstverständlich und vernachlässigen die Ebene der sozialen Rechte.

Eine unmittelbare und vollständige Gleichstellung aller Bewohnerinnen und Bewohner hat politisch keine Chancen, wie verschiedene Abstimmungen gezeigt



haben. Sie dürfte aber auch gar nicht sinnvoll sein, da neu ankommende und nur zeitlich begrenzt hier lebende Menschen weder das gleiche Interesse an der lokalen Gemeinschaft haben, noch die gleiche Verantwortung tragen müssen. Sinnvoll wäre eine Abstufung, so dass die Menschen nach einer bestimmten Zeit bei lokalen Belangen, in die man sich am schnellsten einlebt, mitbestimmen können, in einem weiteren Schritt bei kantonalen und in einem dritten bei nationalen. Dies würde dem Staatsaufbau entsprechen, aber auch eine sinnvolle Entwicklungslinie vom konkreten Umfeld zu zunehmend abstrakteren Ebenen der Politik und der Gesellschaft definieren, was zugleich den Lernprozess fördern würde.

Menschen, die einige Jahre in einer Gemeinde gelebt haben, würden gemäss diesem Modell das lokale Stimm- und Wahlrecht erhalten. An Veranstaltungen würde ihnen das politische System auf lokaler Ebene vorgestellt. In enger Zusammenarbeit mit lokalen Parteien, Verbänden, Vereinen und Medien könnte zum Beispiel ein Jahrmarkt der Demokratie kreiert werden, wo sich diese Organisationen vorstellten und den Neuwählerinnen und -wählern die Möglichkeiten der Mitarbeit aufzeigten. Der zweite Schritt wäre eine Ausweitung auf die kantonale Ebene, wo in die Funktionsweise dieser Behörden, Parteien und Organisationen eingeführt würde, der dritte eine Ausweitung auf die nationale Ebene. Exkursionen mit aktiven Politikerinnen und Politikern, Führungen mit engagierten Bürgerinnen und Bürgern in ihrem Betätigungsfeld, Kurse zur demokratischen Bildung und weitere Anlässe, zu denen die neu Wahl- und Stimmberechtigten speziell eingeladen wären, würden das Angebot ergänzen.

### DEMOKRATIE GRENZENLOS

In einer Welt, die immer stärker von Mobilität geprägt ist, in einer Welt, in der immer mehr Menschen in zwei



## VORSCHLAG 1

oder mehr Staaten Teile ihres Lebens verbringen, wird man sich aber auch Gedanken darüber machen müssen, ob der Nationalstaat als Aktionsradius der Demokratie genügt. Das Versprechen dieses Nationalstaats ist die exklusive Deckungsgleichheit von Gesellschaft, Politik und Territorium, also von sozialem, politischem und geografischem Raum. Nun haben wir es spätestens seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs bei einer zunehmenden Anzahl grenzüberschreitender wirtschaftlicher, sozialer und politischer Prozesse mit einer Emanzipation des sozialen Raums vom geografischen Raum zu tun. Sozialräume und geografische Räume stimmen daher immer weniger überein. Die geografischen Räume rücken durch Technik und Kommunikation näher zusammen; gleichzeitig werden die sozialen Räume einerseits komplexer, stapeln sich quasi auf; das heisst, es finden sich auf engstem Raum unterschiedlichste Lebensformen und soziale Netzwerke. Andererseits weiten sich die sozialen Räume auch aus, bilden geografisch nicht mehr verbundene Einheiten. Räumlich weit auseinander lebende Communities stellen durch die Mittel des Transports und der Kommunikation einen gemeinsamen sozialen Raum her.<sup>9</sup> Wenn soziale Interaktionen aber losgelöst vom geografischen Raum stattfinden können, ist örtliches Zusammensein keine zwingende Bedingung mehr für gemeinsame politische Rechte. Es wäre zu überlegen, wie staatsbürgerschaftliche Modelle jenseits des nur flächenräumlich gedachten Staates funktionieren könnten.

Wenn Staatsbürger mit zwei oder mehr Pässen in verschiedenen Staaten ein Mitspracherecht haben, fördert das in einem ersten Schritt sicherlich die gegenseitige Wahrnehmung und die Auseinandersetzung mit politischen Prozessen in Ländern, mit denen man eine gewisse Schnittmenge an gemeinsamen Bürgerinnen und Bürgern hat. Mitreden und mitentscheiden ist dann nicht mehr an den Wohnsitz gebunden, sondern auch möglich,

wenn man an anderen Orten der Welt lebt. Man beteiligt sich dann aus räumlicher Distanz, aber dennoch mit einem Gefühl der Zugehörigkeit am politischen Prozess.

Zweitens wären in die demokratischen Entscheidungsprozesse Betroffene unabhängig von ihrer staatlichen Zugehörigkeit einzubringen, sofern sie sich nicht nur temporär in diesen Regionen aufhalten, sondern über längere Zeit hier leben. In einem dritten Schritt wären demokratische Entscheidungsprozesse über die nationalstaatliche Ebene hinaus in Gang zu setzen. Die EU hat mit ihrer Europäischen Bürgerinitiative, die im schweizerischen Sprachgebrauch eher einer Petition entspricht, ein solches Instrument etabliert, das aber noch nicht wirklich als Instrument demokratischer Mitbestimmung funktioniert.<sup>10</sup> Solche Bestrebungen müssten ausgebaut werden, auch auf der Ebene grenzüberschreitender regionaler Entscheidungsprozesse, da diese häufig die Bewohnerinnen und Bewohner einer Region betreffen, auch wenn sie in verschiedenen Staaten leben.

Wäre es also denkbar, sich die Ausübung demokratischer Rechte in Zukunft neu vorzustellen? Einerseits würde es selbstverständlicher, dass Menschen in zwei oder sogar mehr Staaten mitbestimmen dürfen, weil eben immer mehr Menschen zwei oder mehr Pässe besitzen. Das existiert als Möglichkeit schon heute, wäre also lediglich eine quantitative Ausweitung bereits bestehender demokratischer Rechte.

Zweitens aber würden vermehrt Menschen Mitspracherechte bekommen, die nicht Bürgerinnen und Bürger, aber Bewohnerinnen und Bewohner eines bestimmten Territoriums sind. Dies hingegen wäre eine qualitative Ausweitung demokratischer Rechte, weil sie an vielen Orten noch nicht existiert. Einige Leute dürften angesichts eines solchen Szenarios eine unkontrollierbare Basisdemokratie befürchten. Andere hingegen würden eine Ausweitung der Zivilgesellschaft

## VORSCHLAG 1

erkennen, die angesichts der Ausweitung der übrigen Bereiche ein dringend benötigtes Gegengewicht demokratischer Kontrolle schaffen könnte, welches das heutige Ungleichgewicht zwischen faktischer Globalisierung fast aller Lebensbereiche einerseits und staatlicher Begrenzung der Entscheidungsmechanismen andererseits korrigieren und demokratisch verfassten Gremien wieder mehr Macht einräumen könnte.

Doch um dieses Ungleichgewicht wirklich beheben oder zumindest verkleinern zu können, wären wohl noch radikalere Schritte der Demokratisierung zu denken, nämlich die Ausweitung demokratischer Entscheidung über einzelne Staaten hinaus, also die gemeinsame demokratische Einflussnahme von Menschen, die in mehreren Staaten leben.

Warum sollte Demokratie, einst aus der Polis geboren und dann lange Zeit auf die Ebene des Nationalstaates beschränkt, im Rahmen der Globalisierung nicht in der Lage sein, einen weiteren Schritt zu machen und sich auf neuen Ebenen zu verankern? Und wer, wenn nicht die Schweiz mit ihren langen direkt-demokratischen Traditionen, wäre der richtige Anschieber und Taktgeber, um solche Entwicklungen gemeinsam mit anderen Staaten anzustossen? Wäre der Schritt so viel mutiger als die demokratischen Entwicklungen des 19. Jahrhunderts in einem Umfeld, das zum überwiegenden Teil noch völlig undemokratisch funktionierte? Und wäre es nicht ein folgerichtiger weiterer Schritt, um der Demokratie auch im Zeitalter der Globalisierung und der Migration die ihr gebührende Stellung zu sichern?

*Walter Leimgruber ist Professor für Kulturwissenschaft und Europäische Ethnologie an der Universität Basel. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören Migration sowie gesellschaftliche Mechanismen der Integration und Ausgrenzung.*

1

Schönenberger, Silvia; Efonayi-Mäder, Denise: Die Fünfte Schweiz. Auswanderung und Auslandschweizergemeinschaft. Neuenburg 2010, Seite 22.

2

Vgl. Rolshoven, Johanna: Multilokalität als Lebensweise der Spätmoderne. In: Schweizerisches Archiv für Volkskunde 103 (2007), Seite 157–170; Beck, Ulrich: Ortspolygamie. In: Ders. (Hg.): Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus – Antworten auf Globalisierung. Frankfurt am Main 1997, Seite 127–135.

3

[www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/projekte/citoyen.html](http://www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/projekte/citoyen.html) (Stand 20.4.2016).

4

Anregungen über mögliche Formen liefern die Citoyenneté-Projekte: [www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/projekte/citoyen.html](http://www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/projekte/citoyen.html) (Stand 20.4.2016).

5

Marshall, Thomas H.: Citizenship and Social Class and Other Essays. Cambridge 1950.

6

Hammar, Thomas: Democracy and the Nation State. Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration. Aldershot 1990.

7

Bauböck, Rainer: Gleichheit, Vielfalt und Zusammenhalt. In: Volf, Patrick; Bauböck, Rainer: Wege zur Integration. Was man gegen Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit tun kann. Klagenfurt/ Celovec 2001, Seite 20.

8

Perchinig, Bernhard: Migration, Integration und Staatsbürgerschaft – was taugen die Begriffe noch? In: Herbert Langenthaler (Hg.): Integration in Österreich. Sozialwissenschaftliche Befunde. Innsbruck 2010, Seite 13–33.

9

Appadurai, Arjun: Disjuncture and Difference in the Global Cultural Economy. In: Theory, Culture & Society 7 (1990), 295–310; Pries, Ludger: Neue Migration im transnationalen Raum. In: Ders. (Hg.): Transnationale Migration. Baden-Baden 1997, Seite 15–44; Schroer, Markus: Räume, Orte, Grenzen. Auf dem Weg zu einer Soziologie des Raums. Frankfurt a. M. 2006.

10

Hieber, Thomas: Die Europäische Bürgerinitiative nach dem Vertrag von Lissabon – Rechtsdogmatische Analyse eines neuen politischen Rechts der Unionsbürger. Diss. St. Gallen 2012, [www1.unisg.ch/www/edis.nsf/SysLkp-ByIdentifier/4087/\\$FILE/dis4087.pdf](http://www1.unisg.ch/www/edis.nsf/SysLkp-ByIdentifier/4087/$FILE/dis4087.pdf) (20.4.2016).